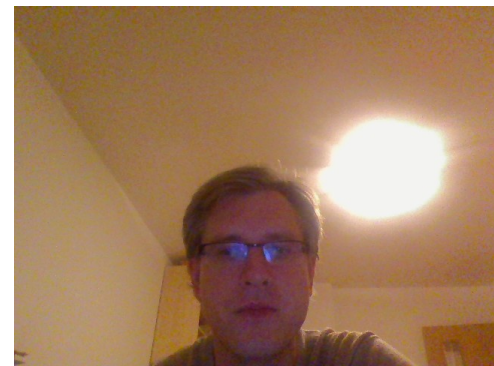


Ochrana práv poskytovaná správním soudnictvím. Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu.

MP701Zk Správní právo procesní
10. přednáška 7. 12. 2020
JUDr. Lukáš Potěšil, Ph.D.





Obsah přednášky

řízení před správními soudy, obecné otázky

- zásady řízení před správními soudy
- pravomoc a příslušnost
- účastníci řízení
- průběh řízení
- zastavení řízení a odmítnutí návrhu, uspokojení návrhovatele.

žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- pojem “materiální pojetí rozhodnutí žalobní legitimace, zvláštní žalobní legitimace, moderační právo soudu, kasační princip.

Otázky, na které se pokusíme odpovědět:

- *Jakým způsobem se zahajuje řízení a jaké je v něm postavení soudu a účastníků řízení?*
- *Jakým způsobem může soud rozhodnout a proč?*
- *Proč je klíčovou náplní a institutem správního soudnictví žaloba proti rozhodnutí správního orgánu?*
- *Co je to materiální pojetí „rozhodnutí“ správního orgánu a jak se kupř. týká prezidenta republiky?*
- *Kdo všechno může podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu?*



Správní soudnictví

- Co už o víme a na co navazujeme ...
- Soudní kontrola veřejné správy a její vývoj
- Dualismus soudní kontroly, správní soudnictví a řízení podle č. V. o. s. ř.



Správní soudnictví

– **Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní:**

1. **Pravomoc** (§ 4) a **příslušnost** (§ 7) soudů ve správním soudnictví
2. Některé otázky **organizace správního soudnictví** (§ 11 až 31)
3. Některé otázky **postavení soudců** (§ 121 až 124)
4. **Postup soudů a účastníků řízení ve správním soudnictví**
 - a) § 32 až 64 – obecná ustanovení o řízení
 - b) § 65 až 101f zvláštní ustanovení o řízení, zvláštní řízení



Správní soudnictví



- 1. Zvláštní zákon** (lhůty, účastníci,...), např. zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury
- 2. Specifická (ale obecná) úprava jednotlivých žalob/návrhů** a řízení o nich (část třetí, hlava druhá, § 65 až 101f)
- 3. Obecná právní úprava pro řízení před správními soudy** (§ 31 až 64, část třetí hlava první)
- 4. SŘS je *lex specialis* k OSŘ (§ 64) a ZSS, subsidiární **přiměřená aplikace části první a třetí o. s. ř.****

Správní soudnictví



§ 4 odst. 1 a pravomoc ve věcech žalob:

- proti **rozhodnutí** správního orgánu (§ 65 až 78)
- na ochranu proti **nečinnosti** správního orgánu (§ 79 až 81)
- na ochranu před **nezákonným** zásahem správního orgánu (§ 82 až 87)
- Kompetenčních (§ 97 až 101)

§ 4 odst. 2 a pravomoc ve věcech návrhů:

- Volby, místní a krajské referendum (§ 88 až 93)
- Politické strany a hnutí (§ 94 až 96)
- Zrušení opatření obecné povahy (§ 101a až 101d)

Řízení o zrušení služebního předpisu (§ 101e až 101f)

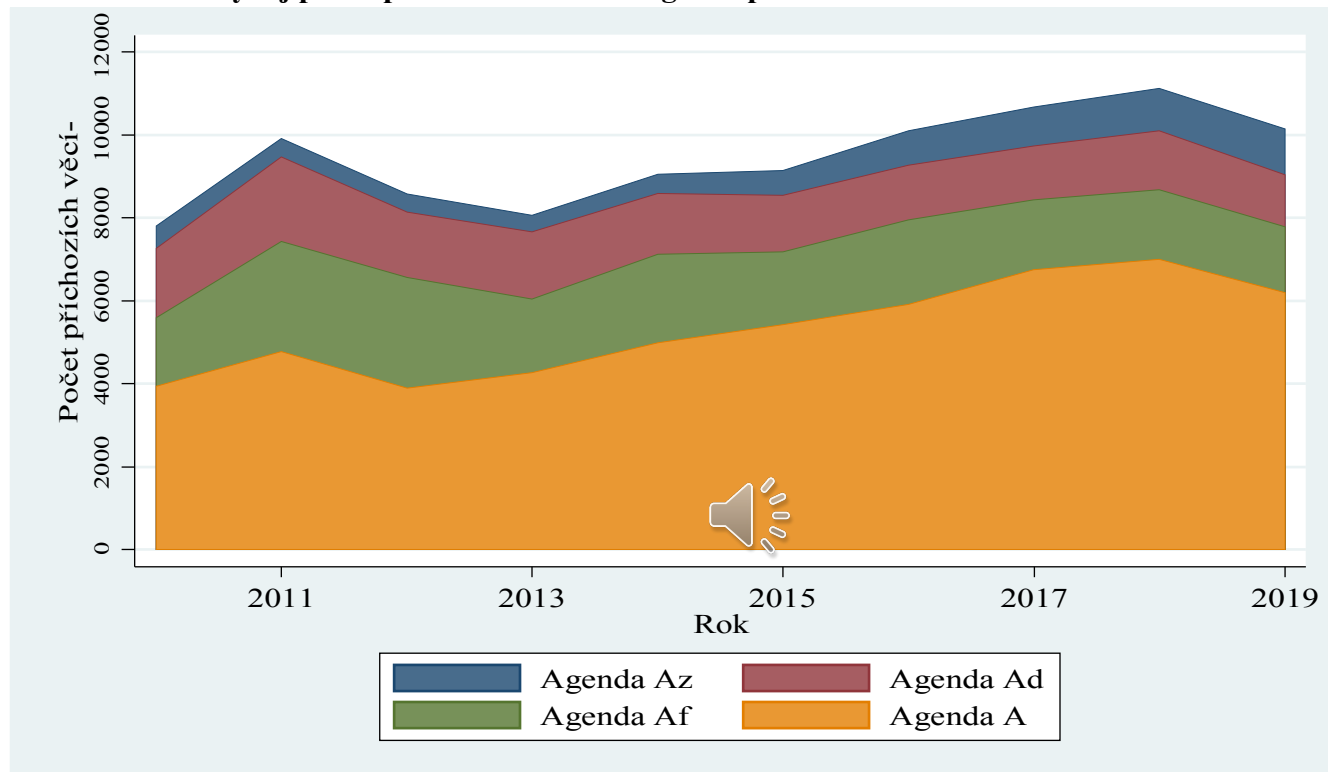


Správní soudnictví

Žalobní druhy, NSS (sp. zn. 6 Aps 2/2005), ve správním soudnictví **není navrhovatel povinen výslovně určit, dle jakého ustanovení či dílu soudního řádu správního bude soud jeho návrh posuzovat**, ani soud není tímto případným návrhem vázán. Dle § 2 odst. 1 s. ř. s. soudy ve správním soudnictví poskytují ochranu veřejným subjektivním právům fyzických i právnických osob způsobem stanoveným tímto zákonem za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem. Z tohoto ustanovení je zřejmé, **že způsob poskytnutí ochrany** (tj. volbu příslušného typu řízení v rámci hlavy druhé části třetí s. ř. s.) **je stanoven zákonem, pouze jím je soud vázán, nikoli tvrzením žalobce.**

Správní soudnictví

Graf 70: KS – vývoj počtu příchozích věcí dle agend správního soudnictví



Správní soudnictví



§ 7 odst. 1 příslušnost věcná:

- Krajský soud (pravidlo)
- Nejvyšší správní soud (výjimka, byť plně pro kasační stížnosti, ...)

§ 7 odst. 2 a 3 příslušnost místní:

- místo sídla prvostupňového správního orgánu
- bydliště žalobce (sociální věci)

§ 7 odst. 4 a výlučná místní příslušnost

postoupení § 7 odst. 5 a 6, vyloučení (podjatost) § 8, příkázání § 9, dožádání § 10

Správní soudnictví



Tabulka 63: KS – délky řízení dle soudů

Soud	Délka řízení					
	Průměr		Medián		Percentil 90	
MS Praha	646	+14 %	545	+28 %	1 415	+15 %
KS Praha	427	+17 %	347	+25 %	926	+10 %
KS Č. Budějovice	248	+20 %	191	+30 %	531	+21 %
KS Plzeň	284	+10 %	237	-14 %	566	+18 %
KS Ústí n. Labem	505	+16 %	397	+9 %	1 070	+14 %
KS Hr. Králové	426	+12 %	426	+16 %	703	+8 %
KS Brno	558	+8 %	606	+2 %	863	+7 %
KS Ostrava	306	-11 %	255	-16 %	585	-18 %
Celkem ČR	486	+10 %	391	+8 %	1 043	+9 %

Správní soudnictví



Tabulka 64: KS – vyřizování správních věcí dle soudů

Soud	Počet věcí						Míra vyřizování
	Nápad + obživa		Vyřizeno		Nevyřizeno		
MS Praha	3 422	-4 %	3 635	+7 %	4 617	-4 %	106,2 %
KS Praha	930	-8 %	885	+16 %	1 028	+5 %	95,2 %
KS Č. Budějovice	450	-10 %	517	+11 %	180	-27 %	114,9 %
KS Plzeň	948	-8 %	994	+17 %	665	-7 %	104,9 %
KS Ústí n. Labem	790	-11 %	877	+2 %	1 052	-8 %	111,0 %
KS Hr. Králové	731	-18 %	901	+16 %	726	-19 %	123,3 %
KS Brno	1 941	-1 %	1 962	+4 %	2 117	-1 %	101,1 %
KS Ostrava	1 368	+4 %	1 562	+8 %	657	-23 %	114,2 %
Celkem ČR	10 580	-5 %	11 333	+9 %	11 042	-6 %	107,1 %

Správní soudnictví



Tabulka 66: KS – vyřizování správních věcí na soudce dle soudů

Soud	Počet soudců	Počet věcí na soudce		
		Nápad + obživa	Vyřízeno	Nevyřízeno
MS Praha	34	100,65	106,91	135,79
KS Praha	6	155,00	147,50	171,33
KS Č. Budějovice	5	90,00	103,40	36,00
KS Plzeň	8	118,50	124,25	83,13
KS Ústí n. Labem	7	112,86	125,29	150,29
KS Hr. Králové	10,7	68,32	84,21	67,85
KS Brno	17	114,18	115,41	124,53
KS Ostrava	10	136,80	156,20	65,70
Celkem ČR	97,7	245,45	265,47	162,17

Správní soudnictví

- § 31 **krajské soudy**: věcně a místně příslušné, **rozhoduje senát** (odstavec 1, nejde-li o výjimku – odstavec 2, kdy **rozhoduje samosoudce**: kupř. přestupky, ale určující je horní hranice sazby – do 100.000 Kč)
- § 32 **zahájení řízení**, žaloba/návrh
- § 33 **účastníci řízení**: žalobce/navrhovatel x žalovaný odpůrce, způsobilost být účastníkem a procesní způsobilost (obojí mají správní orgány)



Správní soudnictví

- § 34 **osoba zúčastněná na řízení:**
 - kdo byl **přímo dotčen na svých právech** napadeným rozhodnutím, nebo že nebylo vydáno
 - kdo **může být přímo dotčen zrušením rozhodnutí**
 - **výslovně oznámí**, že budou v řízení práva uplatňovat
 - **Práva:** vyjádření, nahlížení do spisu, podat KAST, ..
- § 35 **zastoupení** – kdo může být zástupcem a kdy; ustanovení zástupce „ex offo“ (žádost o ustanovení zástupce, běh lhůty neběží § 35 odst. 10), pokračování zastupování
- § 36 **práva a povinnosti** účastníků řízení, osvobození od soudních poplatků



Správní soudnictví



Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích

- Soudní poplatky **za řízení a za úkony**
- § 11 odst. 1, písm. b), h), i) **osvobození za řízení ex lege** a § 11 odst. 2 písm. a), b), i) **osvobození osobní**
- Položka č. 5, předběžné opatření **1000 Kč**
- Položka č. 18 odst. 2 a) **proti rozhodnutí** správního orgánu **3 000 Kč**, b) na určení, že návrh na registraci stanov (změny stanov) politické strany nebo politického hnutí nemá nedostatky a na **zrušení opatření obecné povahy** nebo jeho části **5 000 Kč**, c) na znovuoobnovení politické strany nebo politického hnutí **15 000 Kč**, d) **v ostatních případech 2 000 Kč**
- Položka č. 19, **kasační stížnost 5 000 Kč**
- Položka č. 20, **odkladný účinek 1 000 Kč**

Správní soudnictví

- § 37 úkony účastníků a osob zúčastněných na řízení, náležitosti podání
- § 38 předběžné opatření (lze i odkladný účinek – častější)
- § 40 a 41 lhůty; procesní povaha; lze/nelze prominout; **neběží po dobu soudního řízení správního**
- § 42 doručování – do DS, obdobně dle o. s. ř.
- § 43 předvolání a předvedení
- § 44 pořádková pokuta
- § 45 nahlížení do spisu



Správní soudnictví

- § 46 **odmítnutí návrhu, usnesení:**
 - nedostatek **podmínek řízení** (písm. a)
 - **Opožděnost**, předčasnost (písm. b)
 - **Zjevně neoprávněná** osoba (písm. c)
 - Návrh je **nepřípustný** (písm. d)
 - **Soukromoprávní** věc (odst. 2) + poučení na žalobu podle části V. o. s. ř., ledaže již dříve bylo takové řízení zastaveno – zákon č. 131/2002 Sb.
 - odst. 5 a **nesprávné poučení správního orgánu** ohledně možnosti soudního přezkumu – postoupení správnímu orgánu



Správní soudnictví

- § 47 **zastavení řízení; usnesením**
 - Zpětvzetí, uspokojením navrhovatele, zvláštní zákon (č. 549/1991 Sb., SoP)
- § 48 **přerušení řízení, usnesením; může x musí**
- § 49 a 50 **jednání a odročení:**
 - nahráváno, 10 dnů na přípravu, veřejnost, ústní vyhlášení x vyvěšením zkráceného písemného vyhotovení bez odůvodnění na úřední desce
- § 51 **rozhodování bez nařízení jednání:**
 - Návrh účastníků nebo jejich souhlas, fikce souhlasu – **nevyjádří do 2 týdnů svůj nesouhlas** s rozhodování bez nařízení jednání
- § 52 **dokazování**
- § 53 až 55 **rozsudek a usnesení**



Správní soudnictví

- § 55a tzv. **disent** (u „volebního“ a rozšířeného senátu)
- § 56 **pořadí projednávání a rozhodování věci**, přednostně: osvobození a ustanovení zástupce, nečinnost, zásah, mezinárodní ochrana, cizinci, x zvl. zákony a lhůty pro rozhodnutí
- § 57 až 61 **náklady řízení** (nepřiznávají se správnímu orgánu – § 60 odst. 7)
- § 62 **uspokojení navrhovatele**, návaznost na § 153 správního řádu (vzájemná propojenost)
- § 63 **výkon rozhodnutí**
- § 64 **použití o. s. ř.**



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 4 odst. 1, písm. a) SŘS
- Nejčastější, největší díl agendy správního soudnictví
- **Podmínky řízení:** veřejnoprávní povaha, vyčerpání ŘOP, včasnost (§ 72 a lhůty), náležitosti žaloby, existence rozhodnutí, SoP
- **§ 65 až 78 SŘS**



Žaloba proti rozhodnutí

správního orgánu

- NSS (sp. zn. 2 Aps 3/2004, 720/2005 Sb. NSS), „*ve vztahu mezi žalobou proti rozhodnutí a žalobou proti nezákonnému zásahu správního orgánu má primát žaloba proti rozhodnutí a možnost úspěšně podat žalobu proti nezákonnému zásahu nastupuje teprve tehdy, pokud žaloba proti rozhodnutí nepřipadá v úvahu. Účastník řízení tedy nemůže volit, kterou z těchto žalob bude považovat za výhodnější a které řízení bude žalobou iniciovat.*“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu



Předmět sporu	Podíl v %
Správní žaloby - pobyt a evidence cizinců (zák. č. 326/1999 Sb.)	17,32
Správní žaloby - daně (zák. č. 280/2009 Sb. a daňové zákony)	11,67
Správní žaloby - přezkoumávání rozhodnutí ve věcech podle azylového zákona	11,44
Správní žaloby ve věcech správy dopravy	11,15
Volby do zastupitelstva obcí - neplatnost voleb a hlasování	4,50

Tabulka 59: KS – nejčastější spory ve správním soudnictví

Těchto pět druhů sporů tvoří dohromady více než 50 % agendy správních soudů. Je ale třeba poznamenat, že v absolutních číslech se jedná o malé počty – stovky pravomocně skončených věcí u každého předmětu sporu. Složení agendy je velmi podobné tomu z předchozího roku.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 65 až 67

1. **Materiální pojetí rozhodnutí** (výhody a nevýhody)
2. **Žalobní legitimace** § 65 odst. 1 a 2, NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS) „zásah do právní sféry“, § 66 a 67 zvláštní žalobní legitimace VOP a NSZ (ochrana **veřejného zájmu**), žaloby ve věcech samosprávy
3. **Moderační právo soudu** § 65/3 a 78/2 (podmínky)
4. **Vyslovení nicotnosti**



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu



- NSS (sp. zn. 1 Afs 147/2005, 926/2006 Sb. NSS), „*Pojem „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. je třeba chápat v materiálním smyslu jako jakýkoliv individuální právní akt vydaný orgánem veřejné moci z pozice jeho vrchnostenského postavení. Námitky, že rozhodnutí nemělo příslušnou formu a nebylo vydáno v žádném řízení, je nutno odmítnout již proto, že potřeba soudního přezkumu faktických správních rozhodnutí je ještě intenzivnější právě tam, kde správní orgán nepostupuje předem stanoveným a předvídatelným způsobem podle příslušného procesního předpisu.*“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Důsledky materiálního pojetí** (ochranný charakter)
- např.: NSS, sp. zn. 4 As 289/2015, prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. se lze **zabránit nekonečnému koloběhu správních rozhodnutí**, který spočívá v tom, že odvolací orgán **opakovaně a toliko formálně ruší** rozhodnutí, kterými povinný subjekt odmítá poskytnout požadované informace a věc mu **opakovaně vrací k dalšímu řízení**.



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- **Výhody:** široký rozsah soudní ochrany, není určující předešlý procesní postup, jakož ani forma
- **Nevýhody:** nepředvídatelnost, obtížný rozdíl mezi rozhodnutím a zásahem



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- Žalobní legitimace podle § 65/1 – zkrácen na právech **přímo, nebo v důsledku** „rozhodnutí“
- Žalobní legitimace podle § 65/2 – **účastník řízení**, který byl **postupem** vedoucím k „rozhodnutí“ **zkrácen na právech** tak, že to mohlo způsobit nezákonnost „rozhodnutí“



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- NSS (sp. zn. 6 A 25/2002, 906/2006 Sb. NSS) „žalobní legitimace podle tohoto ustanovení musí být dána pro všechny případy, kdy je **dotčena právní sféra žalobce** ..., tj. kdy se jednostranný úkon správního orgánu, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká jejich právní sféry. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil, zrušil či závazně určil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se - podle tvrzení žalobce v žalobě - **negativně projevil v jeho právní sféře**.“
- NSS (sp. zn. 8 As 47/2005, 1764/2009 Sb. NSS), „Aktivní žalobní legitimace v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a násl. s. ř. s.) bude dána vždy tehdy, pokud s ohledem na tvrzení žalobce není možné zjevně a jednoznačně konstatovat, že k **zásahu do jeho právní sféry** v žádném případě dojít nemohlo.“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 68 (nepřípustnost žaloby) a § 70 (kompetenční výluky)
 1. Podmínky řízení - pozitivní
 2. Kompetenční výluky - negativní



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 69

Určení žalovaného: správní orgán, který rozhodl v **posledním** stupni

- **Vyjadřuje** se k žalobě
- Jeho rozhodnutí je primárně **zrušováno** (nese náklady, náhradu škody, ...)
- Je primárně povinen **respektovat** vyslovený **právní názor**



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 71 až 74

1. **Náležitosti žaloby** – zásah do právní sféry, uvedení žalobních bodů/námitek
2. **Lhůta pro podání žaloby** (2 měsíce od doručení)
3. **Odkladný účinek žaloby** (ex lege **není**, lze jej přiznat)
4. **Projednání žaloby** – obstarání správních spisů a vyjádření k žalobě



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu



- NSS (sp. zn. 2 Azs 92/2005, 835/2006 Sb. NSS) „Líčení skutkových okolností v žalobě ... *nemůže být toliko typovou charakteristikou určitých „obvyklých“ nezákonností, k nimž při vyřizování věcí určitého druhu může docházet, nýbrž zcela jasně individualizovaným, a tedy od charakteristiky jiných konkrétních skutkových dějů či okolností jednoznačně odlišitelným popisem. Žalobce je též povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Právní náhled na věc se přitom *nemůže spokojit toliko s obecnými odkazy na určitá ustanovení zákona bez souvislosti se skutkovými výtkami. ...*“*

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu



- NSS (sp. zn. 7 Afs 54/2007, 1472/2008 Sb. NSS),
„Žalobce je oprávněn uvést v žalobě všechny důvody, pro které považuje napadené správní rozhodnutí za nezákonné. Tomu nebrání skutečnost, že některé z nich neuplatnil již v odvolacím řízení, ač tak učinit mohl. Ustanovení § 5 s. ř. s. na rozsah přezkumné činnosti soudu nedopadá.“

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 75
- Vázanost skutkovým a právním stavem **ke dni vydání rozhodnutí správního orgánu** x jsou výjimky (retroaktivita ve prospěch pachatele, protiústavnost)
- Přezkoumání **podkladových úkonů, nelze-li je napadnout samostatně**



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– § 76 a 77

1. Vady **ex offo**, rozhodnutí bez nařízení jednání
2. Dokazování, princip plné jurisdikce



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

- § 78, rozsudek, projev **kasačního principu**
 1. Rozhodnutí se „zrušuje a vrací“ (správnímu orgánu 2. stupně, ale lze i správnímu orgánu 1. stupně), žaloba je důvodná, závazný právní názor; zrušení pro a) **nezákonnost** (také při zneužití při překročení **správního uvážení**), nebo b) pro **vady řízení**
 2. **moderace**
 3. **zamítnutí žaloby** (není-li důvodná)



Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– Nevyhovění žalobě

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalované/mu se náhrada nákladů řízení nepřiznává.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– Vyhovění žalobě

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze 21. 3. 2018, sp. zn. SZ/MPSV-2017/163507-921, č. j. MPSV-2018/58920-921, **se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen uhradit na náhradě nákladů řízení žalobkyni částku 4719 Kč, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne nabytí právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobkyně XXX, advokátky se sídlem XXX.

Žaloba proti rozhodnutí správního orgánu

– Uplatnění moderační práva soudu:

I. Pokuta uložená žalobci rozhodnutím České obchodní inspekce, inspektorátu Plzeňského a Karlovarského, ze dne 10. 5. 2013, č. j. ČOI 56198/13/2200, ve spojení s rozhodnutím České obchodní inspekce, ústředního inspektorátu, ze dne 29. 8. 2013, č. j. ČOI 66410/13/O100/2200/13/Hy/Štm, **se snižuje na částku ve výši 500.000 Kč.**

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 41.849,47 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce XXX, advokáta.

Prameny

- Komentáře (Beck, Wolters Kluwer, Leges)
- Učebnice:
 - Skulová, S. a kol. Správní právo procesní. 3. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 292 – 298
 - Sládeček, V. Obecné správní právo. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 425 – 430 a 466 – 467
 - Kopecký, M. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 481 - 492